La LETTRE du SÉNAT
de Pierre-Yves COLLOMBAT
SÉNATEUR DU VAR
JUILLET AOUT SEPTEMBRE - NUMÉRO 37

REPRÉSENTATION ET TERRITOIRES

Depuis sa fondation la démocratie française vit sur une fiction : le corps politique (la nation) est composé d'atomes de citoyenneté. « Le droit de se faire représenter, explique Sieyès dès *Qu'est-ce que le Tiers Etat ?* (1789), n'appartient aux citoyens qu'à cause des qualités qui leurs sont communes et non pas celles qui les différencient. Les avantages par lesquels les citoyens diffèrent entre eux sont au-delà du caractère de citoyen. Les inégalités de propriété et d'industrie sont comme les inégalités d'âge, de sexe, de taille, etc. Elles ne dénaturent point l'égalité du civisme ».

Il s'agissait alors pour les révolutionnaires de fonder la société des égaux en faisant disparaître les distinctions et les particularismes, socle de l'ordre ancien. « Le but, analyse Pierre Rosanvallon, est de trouver la voie d'une division purement mécanique, qui ne repose sur aucune opposition réelle, sur aucune distinction, qui soit totalement artificielle, dérivée d'un principe quasi arithmétique…Le but ? Il est clairement affiché : fondre l'esprit local et particulier en un esprit national et public (1) (*Le peuple introuvable* Gallimard).

Le problème, observe Pierre Rosanvallon, c'est que concevoir imaginairement la nation comme une totalité homogène d'atomes de citoyenneté n'en efface pas pour autant les divisions et les distinctions réelles. « L'utopie et la réalité ne cessent pour cette raison d'entretenir des rapports pervers, l'ordre des représentations menaçant en permanence de contredire les données immédiates de l'expérience » (op cit)

On le voit clairement lorsqu'il s'agit d'administrer les territoires réels, donc d'en découper les mailles pertinentes et de dire qui en aura la responsabilité. Elus au début de la Constituante, les responsables municipaux et départementaux sont tous nommés sous le Consulat. Mouvement inverse le lent processus de décentralisation amorcé sous la monarchie de Juillet n'est pas encore achevé.

Tout découpage territorial réactive cette tension entre utopie et réalité. On le voit dès la création des départements censés supprimer jusqu'au souvenir des provinces d'Ancien Régime. Achevé dès février 1790, le découpage avalise la victoire de Mirabeau sur Sieyès, des « réalistes » sur les « idéologues », au point que derrière le masque nouveau percent toujours les particularismes anciens. (2)

Cette tension reste permanente, sans aucune évolution dans un sens favorable aux « réalistes » ou aux « idéologues ».

Le processus de décentralisation, l'objectif de constituer des intercommunalités autours de projets communs de développement ou dans le cadre de bassins de vie, de diversifier les formes de collectivités etc. vont dans le sens du réalisme. Dans le sens du réalisme aussi le statut quasi constitutionnel accordé désormais au principe de parité.

En matière de modes de scrutins, c'est plutôt à une évolution en sens inverse qu'on assiste; qu'il s'agisse de scrutins nationaux, ce qui est conforme à l'esprit des constituant de 1789 ; qu'il s'agisse de scrutins locaux, ce qui l'est beaucoup moins et en tous cas contraire à celui de la décentralisation.

Traditionnellement, en effet, dans leur contrôle des découpages électoraux locaux, le conseil

constitutionnel et le conseil d'Etat tenaient compte de deux critères de représentation - la spécificité des territoires et la démographie – admettant des écarts de population entre circonscriptions supérieurs à celui qui tend aujourd'hui à s'imposer : plus ou moins 20% par rapport à la moyenne. Constatons cependant que la cohérence des décisions ne saute pas vraiment aux yeux (3)

Le choix du mode de scrutin destiné à remplacer le conseiller territorial, né en décembre 2010 et mort avant d'avoir vécu, ne pouvait que nous replacer devant le même dilemme : concilier représentation démographique et représentation des territoires de vie de cette population.

D'où l'exercice d'équilibrisme auquel se livre le préfet dans son rapport « *de présentation de la nouvelle carte cantonale du Var* ». Il y rappelle qu'« *en tout état de cause le canton est une circonscription électorale, et non pas un cadre de l'action publique. C'est au sein du conseil départemental, pris dans son ensemble, que les politiques du département seront décidées et gérées, et non pas par canton* ». Traduction: le découpage totalement artificiel et sans lien avec les territoires de vie est non seulement sans importance mais la garantie d'une gestion soustraite aux intérêts particuliers et conforme à l'intérêt général. Du pur Sieyès.

Ce qui ne l'empêche pas pour justifier le choix du mode de scrutin majoritaire d'affirmer qu'ainsi « *le législateur a voulu maintenir le lien de chaque conseiller départemental avec un territoire, qui permet - et vous le pratiquez au quotidien - d'entendre et comprendre la diversité des enjeux des territoires du département, surtout dans un département aussi varié que le nôtre. Le département ne doit donc pas constituer une circonscription unique mais être partagé, comme c'est le cas depuis toujours, en un certain nombre de circonscriptions électorales au plus près des électeurs et des territoires* ».

« *Au plus près des électeurs et des territoires* » mais pas trop près quand même, en tous cas pas des territoires où ils vivent, pas de ceux qui ont un sens pour eux.

Comme nous l'avions dit dès la discussion du projet de loi « *relatif à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires* » (voir Lettre du Sénat N° 34 et 35), pour les départements comme le Var où la population est répartie de manière non homogène, le choix d'un scrutin majoritaire, qui plus est paritaire, ne le permettait pas. Choix d'autant plus regrettable qu'un autre – l'élection des conseillers départementaux au scrutin proportionnel sur la base des intercommunalités –comme je l'ai proposé, l'aurait permis.

Même au Sénat où il a été plusieurs fois possible de rassembler des majorités sur des propositions non conventionnelles - sur le cumul des mandats, le Haut conseil des territoires, la transparence de la vie politique par exemple- cela n'a pas été possible, gauche et droite bloquées sur cette idée fixe : le refus de toute forme de scrutin proportionnel au nom de la représentation des territoires. Ce qui est totalement faux, comme le montre la proposition que j'ai défendue…en vain malgré la vacuité des critiques. La plus lancinante était que le seul choix était entre la proportionnelle départementale, dont personne ne voulait, et le « binôme pour tous » ; la plus inattendue, celle du ministre de l'intérieur m'accusant de « dévoyer l'intercommunalité ». Du Sieyès pur jus certes, mais pas vraiment l'expression d'un champion de la décentralisation.

Résultats: des cantons sans signification pour personne, une perte de représentation des territoires ruraux et une réforme qui reste à faire, celle qui permettra d'articuler enfin les politiques de développement des communes à travers leurs intercommunalités et celles du Département.

Les aberrations du découpage proposé renvoient donc d'abord au choix du mode de scrutin, les éventuels égarements politiciens ne pouvant pas y changer grand-chose. Des égarements masochistes puisqu'ils aboutissent à réduire la représentation des territoires les plus favorables à la Gauche !

Au dernier recensement officiel, le Var compte 1 008 183 habitants. La taille moyenne des 23 nouveaux cantons étant de 43 834 habitants, celle des cantons réels devrait se situer entre 52 600 habitants et 35 068. 5 cantons seulement sur 43 sont actuellement dans ce cas, les cantons ruraux s'en éloignant évidemment le plus. Si l'on prend les intercommunalités pour référence, elles sont, ou trop petites (en zone rurale et dans le Var intérieur) ou trop grandes (en zone urbaine et dans le Var littoral) pour le tunnel de plus ou moins 20%.

Conserver le nombre de cantons actuels aurait facilité les choses mais sans régler le problème au fond. Avec une moyenne des circonscriptions d'un peu plus de 23 000 habitants, 10 cantons seulement auraient pu être conservés en l'état, 18 trop grands auraient du être coupés et 15 trop petits réunis à d'autres, en tout ou partie.

Neuf intercommunalités auraient dépassé la taille d'un canton, 3 auraient été plus petite, une seule (3 en l'absence de création de la communauté d'agglomération de la Provence verte) aurait correspondu à la taille cantonale.

S'il est donc clair que si l'impératif de parité a rendu encore plus problématique la représentation des territoires concrets, c'est le choix, encore une fois largement partagé, du scrutin majoritaire appliqué dans des circonscriptions de tailles démographiquement proches qui la rend partout difficile et quasi impossible dans les départements où la population n'est pas répartie de manière homogène.

Constitutionnellement intenable aussi la proposition qui a pu être défendue au Sénat, d'un mode de scrutin mixte, majoritaire en secteur rural et proportionnel en secteur urbain.

Comme on le verra plus loin, cette tension entre représentation civique et représentation des territoires réels, au cœur de la conception française du politique, ne se manifeste pas seulement lors du choix des modes de scrutins. On la retrouve aussi, au cœur du débat sur la transparence de la vie politique et les conflits possibles entre catégories d'intérêts publics.

La seule conclusion, c'est que la recherche, toujours à renouveler, d'une conciliation approximative entre les deux contraintes est la seule solution à la fois viable et conforme à la tradition républicaine française, étrangement aussi dogmatique que pragmatique. Elle reste à faire.

Note

1-Adrien Duquesnoy, le 4 novembre 1789 (cité par Pierre Rosanvallon). L'article 27 de la constitution de la Vème République renvoie à cette conception de la représentation : « Tout mandat impératif est nul.» Autrement dit, un parlementaire n'est pas élu pour représenter un parti, une corporation, des intérêts particuliers ou même spécifiques, des électeurs dans leurs particularités mais dans ce qu'ils ont de commun, être des citoyens.

2- « La France au terme de la décennie révolutionnaire, se trouve si peu unifiée que les observateurs vont jusqu'à remettre en cause le découpage départemental », Mona Ouzouf, (« *La Révolution Française et la perception de l'espace national: fédération, fédéralisme et stéréotypes régionaux* »)

3- Ainsi dans sa décision du 8 janvier 2009, le conseil constitutionnel après avoir affirmé que « *l'Assemblée nationale (...) doit être élue sur des bases essentiellement démographiques* » et que, si « *le législateur peut tenir compte d'impératifs d'intérêt général susceptibles d'atténuer la portée de cette règle fondamentale, il ne saurait le faire que dans une mesure limitée* », déclare contraire à la constitution la tradition remontant à la troisième République, selon laquelle aucun département ne pouvait compter moins de deux députés.

A l'inverse, le conseil constitutionnel validera le nombre minimal de 15 conseillers territoriaux par département lors de son examen de la loi du 16 décembre 2010

TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE

Au départ ce qui, de rumeurs en coups médiatiques, est devenu « l'affaire Cahuzac ». Le ministre en charge de la vertu budgétaire et donc de poursuivre la fraude et l'évasion fiscale convaincu de posséder un compte entre la Suisse et Singapour, cela fait évidemment désordre. Il fallait un contre-feu, ce furent, discutées selon la procédure d' urgence, les lois du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique -, une loi ordinaire concernant les membres du Gouvernement, les hauts fonctionnaires et les élus locaux, une loi organique concernant les parlementaires - qui donnèrent lieu à un débat passionné au Sénat.

Cela a commencé par le vote, un peu inattendu, d'une motion de renvoi en commission du projet de loi, motion que j'ai défendue au nom du RDSE et dont on trouvera le texte ci-dessous.

S'en est suivi une période agitée faite d'interruptions de séances, d'abord courtes puis un renvoi de deux jours et demi.

Au final les textes seront votés mais après profondes transformations : nouvelle définition de la notion de conflit d'intérêts excluant le conflit entre intérêts publics, suppression de la publication des déclarations, nouvelle définition de la prise illégale d'intérêts, réduction du nombre d'élus locaux soumis à obligation de déclaration etc.

La commission mixte paritaire n'ayant pas abouti, les nouvelles lectures à l'Assemblée puis au Sénat se sont de nouveau soldées par un échec, avant que l'Assemblée Nationale ne conclue par une ultime lecture !

On trouvera ci-dessous l'essentiel de ces débats, mais pour revenir sur la question de la représentation, il n'est pas sans intérêt de constater que l'article deux du texte définitif de la loi ordinaire définit ainsi le conflit d'intérêts : « toute situation d'interférence entre un intérêt public et ***des intérêts publics*** *ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction. ». Cela signifie, par exemple, qu'un conseiller départemental qui aurait à délibérer sur une question relative à son canton se trouverait en situation de conflit d'intérêts ! La stupidité d'une telle innovation est trop évidente pour nécessiter plus amples développements.*

Il n'est pas non plus sans intérêt de constater, alors que l'offensive vertueuse pour la transparence de la vie publique et contre le cumul des mandats bat son plein, le refus opposé à ce que soit publié par la chambre dont ils relèvent un indicateur de l'activité des parlementaires, sous prétexte qu'une association « citoyenne » s'en charge déjà.

*Cette publication est pourtant fort instructive (****voir www.nossenateurs.fr/)***

Renvoi en commission

« La femme de César ne saurait être soupçonnable.» Ainsi le futur maître de Rome justifiait-il, voilà bien longtemps, à la fois la répudiation de sa seconde épouse et – ce que l'on oublie généralement – l'absolution de son séducteur.

« Les uns prétendent que César parla comme il pensait ; », commente Plutarque, « d'autres croient qu'il cherchait à plaire au peuple, qui voulait sauver l'accusé […] afin, d'un côté, de ne pas s'attirer, par sa condamnation, le ressentiment du peuple et, de l'autre, pour ne pas se déshonorer aux yeux des bons citoyens par une absolution formelle. »

Sous la République consulaire qui est la nôtre, que le titulaire du pouvoir suprême

commette une erreur de casting trop voyante dans le choix de l'un de ses ministres et c'est l'ensemble des élus nationaux, une bonne partie des élus locaux et des acteurs de la vie publique qui sont sommés, comme la femme de César…de rendre des comptes, non pas seulement de ce qu'ils font, mais aussi de la manière dont les autres le perçoivent.
Pour que leur vertu ne faiblisse pas, les voici placés sous la surveillance des électeurs et des réseaux de formatage de l'opinion en charge du pilori symbolique.

Sauver les apparences en détournant l'attention des coupables fonctionnels sans effleurer ce qui fâche fait partie de l'arsenal de gouvernement, particulièrement par temps de crise.
La crise durant, s'approfondissant même, faute de remèdes adaptés, cette accélération de l'histoire n'a rien d'étonnant. D'affaire Cahuzac en affaire Woerth, quelques dizaines de mois seulement séparent le présent projet de loi de la loi organique du 14 avril 2011, elle aussi d'inspiration élyséenne.
Bénéfices secondaires en 2011 : donner l'impression de rattraper un retard supposé sur nos voisins dans la défense de l'ordre moral en rebaptisant « conflit d'intérêts » ce qui ressemblait trop à un peu reluisant trafic d'influence.
Bénéfice secondaire aujourd'hui : renforcer un peu plus le contrôle judiciaire, bureaucratique et d'opinion sur les élus nationaux et locaux.

Et pourtant, dans la chronique des scandales politiques de ces trente dernières années, on peine à trouver la trace de parlementaires, en tout cas en tant que tels. On y trouve essentiellement des membres de l'exécutif ou des personnes lui étant liées par toute la gamme des liens: de la connivence de classe inconsciente au calcul froid, en passant par les liens familiaux, de camaraderie ou d'amitié.
Tout simplement parce que, notre système concentrant l'essentiel du pouvoir politique à l'Élysée et dans ses satellites, les nécessités de sa conquête et de sa perpétuation rendent peu regardant sur les moyens.
Tout simplement parce que c'est là que tout ce qui compte se décide, choix généraux comme décisions de portée individuelle et pratique. Pas au Parlement !

Comment empêcher alors, lorsque tout se joue là, qu'il en aille différemment ? Comment éviter que l'élection présidentielle, perçue de moins en moins comme un acte politique et de plus en plus comme une cérémonie magique de conjuration et de résurrection, ne débouche sur la désillusion et la rancœur ?
« Réduction de la fracture sociale », « Travailler plus pour gagner plus », « Le changement, c'est maintenant » : même si elles jouent leur rôle dans la présidentielle, cette élection se fait non pas sur des promesses précises, mais sur l'espoir que l'on a réussi à faire naître.
« Le changement, c'est maintenant », c'est, traduit l'électeur, « le changement pour moi », non pas la ixième réforme structurelle de ceci ou de cela, non pas la réforme pour rassurer Bruxelles, Berlin, le CAC 40, les marchés ou que sais-je encore.
La désillusion naît du décalage de plus en plus grand entre la politique et la communication qui en tient lieu.
Le problème de la Ve République finissante n'est pas le Parlement, c'est l'exécutif !
C'est l'absence de contre-pouvoirs politiques réels qui explique les dérives dont se nourrit le désaveu populaire. Et c'est pourtant le pouvoir législatif que l'on entend affaiblir.
Dans son intervention, Alain Anziani rappelait l'affaire du Mediator. Précisément, cette affaire a été rapidement réglée, et sans qu'il faille changer la loi.
Au Parlement, regardons les choses de près. Même les cavaliers masqués du petit matin ne peuvent aboutir sans l'intervention ou le consentement de l'exécutif.
L'affaire Tapie nous renvoie à un exemple récent. En février 2007, au cours de la campagne présidentielle, alors que nous examinions la loi portant réforme de la protection juridique des majeurs, un amendement nous a soudainement été soumis qui visait à élargir le champ d'utilisation de la procédure d'arbitrage et, bien évidemment, à la sécuriser. On a vu ce qui s'est passé par la suite…
Le bon sens et l'honnêteté voudraient donc qu'avant de désigner, dans l'urgence, les responsables à la vindicte publique et de bricoler à la hâte des remèdes législatifs destinés à faire tomber la fièvre, on prenne le temps du diagnostic, de l'inventaire des moyens de traitement déjà

disponibles et de leurs marges d'amélioration, car il y en a.

Le bon sens et l'honnêteté intellectuelle voudraient que l'on s'interroge sur la nature du processus de décision démocratique, sur ce que signifie « intérêt général », plutôt que de se contenter de psalmodier qu'il n'est pas la somme des intérêts particuliers, ce qui ne permet guère d'avancer.

Le bon sens et l'honnêteté intellectuelle voudraient, corrélativement, que l'on définisse en quoi consiste le « conflit d'intérêts » pour un parlementaire, les limites de la notion, ses rapports avec les « manquements au devoir de probité » du code pénal : « prise illégale d'intérêts », « favoritisme », « trafic d'influence ».

Les conditions dans lesquelles ces projets de loi ont pu être examinés par la commission des lois, je n'y insiste pas, mériteraient à elles seules cette demande de retour à la commission, d'autant que celle-ci, comme cela a été rappelé plusieurs fois, a produit, voilà deux ans à peine, un rapport suffisamment fouillé pour servir de point de départ à notre réflexion.

Malheureusement, notre rapporteur en a retenu surtout les propositions allant dans le sens répressif, en évitant soigneusement d'en épouser la logique et l'essentiel, à savoir l'absence de publicité des déclarations, contrairement à ce qui nous est proposé aujourd'hui. La commission des lois tend même à revenir sur la légère réduction que l'Assemblée nationale a introduite.

Ainsi, intérêts matériels et intérêts moraux, décisions particulières et décisions de portée générale, activités professionnelles, mandats électifs et associatifs, se trouvent-ils mêlés dans le même grand sac des intérêts potentiellement en conflit. C'est de ce grand sac que sont censés sortir le génie et la lumière, et le triomphe de la morale !

Le plan de travail de la commission des lois, si vous acceptez ma proposition de renvoi, est très simple à dresser.

Tout d'abord, il convient d'établir le diagnostic : la vie politique française est-elle réellement si corrompue qu'elle a besoin de la présente ordonnance de coin de table ? Je me contenterai ici de remarquer que le président de la Commission pour la transparence financière de la vie politique, quand nous l'avons interrogé, nous a déclaré qu'en vingt-cinq ans d'examen, sur 25 000 dossiers, seules 14 personnes ont été concernées…dont 6 parlementaires, qui ont vu leur dossier transmis au parquet, lequel n'y a pas donné suite, l'enrichissement inexpliqué ne constituant pas un délit.

S'il faut, à n'en pas douter, donner plus de moyens d'investigation à la commission et définir les moyens juridiques qui permettraient de mieux sanctionner l'enrichissement illégal, la mise sous surveillance générale de pratiquement tous les acteurs publics ne me semble pas le remède adapté.

La France, nous dit-on, serait au 24ème rang des pays les moins corrompus, selon l'indice de présomption de corruption de Transparency international. Ce classement est certes peu glorieux, mais, outre que la scientificité de la notion de « plutôt corrompu » ne saute pas vraiment aux yeux, il est troublant de constater, en regardant le classement pour 2011, que, parmi les pays mieux notés que nous, figurent 13 paradis fiscaux, dont les 10 meilleurs du monde, selon le magazine Forbes !

L'autre élément du diagnostic doit être l'inventaire de l'arsenal répressif existant, ainsi que l'évaluation de son efficacité par rapport à celui des autres pays démocratiques.

S'agissant de la répression des atteintes à la probité des acteurs publics, en tout cas, notre code pénal et la jurisprudence sont particulièrement répressifs.

La définition de la prise illégale d'intérêts par le code pénal est tellement large que les actes les plus légitimes, comme le fait pour un élu de voter une subvention à un organisme dans lequel il représente sa collectivité ès qualités, hors de tout enrichissement personnel, peuvent être qualifiés de prise illégale d'intérêts. Quant à la Cour de cassation, elle ne fait pas de différence entre intérêt moral et financier, intérêt général et personnel.

Le même constat peut être dressé pour le délit de favoritisme, constitué même en l'absence d'intention d'avantager quelqu'un, dès lors que la procédure de passation des marchés n'a pas été strictement respectée.

Par deux fois, le Sénat a adopté à l'unanimité une modification de la notion de « prise illégale d'intérêts », et une fois s'agissant du délit de favoritisme.

Par crainte des réactions médiatiques, ces textes n'ont jamais été inscrits à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

Je constate que notre rapporteur s'est abstenu de reprendre cette nouvelle définition de la prise illégale d'intérêts, ce qui était pourtant l'une des préconisations du rapport que nous avons évoqué.
N'apparaît nulle part non plus cette conclusion du rapport : « *L'étude des régimes de prévention des conflits d'intérêts et de leur application concrète dans les Parlements occidentaux révèle que le système français est, globalement, plus performant que celui de nombreux États*. »
Le deuxième ensemble de questions porte sur la notion de « décision » : qu'est-ce qu'une décision ? Comment cela se passe-t-il dans une assemblée démocratique ?
Non seulement le présent projet de loi organique confond décision individuelle, pratique, qui est le fait des exécutifs, et décision de portée générale, définition de règles applicables à tous, mais il renvoie à une conception totalement erronée, à mon sens, de la prise de décision collective au sein d'assemblées démocratiques.
Conception erronée, disais-je, parce que la décision conforme à l'intérêt général n'est pas, comme on voudrait nous le faire croire, le produit d'atomes civiques purgés, comme les eaux usées de nos stations, de tout préjugé par le regard purificateur de l'opinion. Si tel était le cas, ne pourraient participer à la décision démocratique, comme cela a été dit, que ceux qui tiennent leurs connaissances non pas de leur pratique, mais de la lecture des journaux ou de leurs consignes de vote. Tous les autres devraient s'abstenir.
Cette idée est perverse, car la décision démocratique est le produit d'un débat public réglé au sein d'une assemblée représentative, dans l'idéal de tous les intérêts et opinions. Ce qui suppose des parlementaires d'origines diverses, des parlementaires présents et actifs – question à soigneusement éviter ! Ce qui suppose aussi que le débat ne puisse être biaisé et qui pose la question de la désignation des présidents de commission et des rapporteurs. Le groupe de travail avait d'ailleurs conclu – autre conclusion passée à la trappe – que c'est à ce niveau que le risque de conflit d'intérêts existe vraiment au Parlement, non pas parce que les gens qui ont un intérêt délibèrent, mais parce que la manière de poser le débat peut être biaisée par celui qui l'ouvre et le mène.
Le troisième ensemble de questions que la commission devra se poser a trait à l'efficacité des dispositifs de prévention des manquements au devoir de probité publique, tels qu'ils sont proposés dans ce texte.
Pour répondre au désenchantement public, suffira-t-il, mes chers collègues, que, vêtus de probité candide, leur déclaration de patrimoine sur Facebook dans une main et leur déclaration d'activités et d'intérêts sur Twitter dans l'autre, les élus du peuple, les parlementaires, les élus locaux, acceptent stoïquement leur rôle de boucs émissaires, au motif que personne n'est obligé d'être candidat ? Je pense que ce ne sera pas le cas, d'abord, comme on l'a vu, parce que la crise de confiance des citoyens dans leurs institutions et les acteurs politique n'a pas l'origine que l'on prétend, ensuite parce que le remède ne fera qu'aggraver le mal.
La publication des déclarations non seulement n'empêchera pas les trafiquants de trafiquer – on découvrira seulement à l'occasion d'un scandale qu'ils avaient menti –, mais elle fournira un aliment permanent au harcèlement de ceux qui ne seront pas dans ce cas.
Non seulement la défiance publique continuera à se nourrir des scandales, qui perdureront, comme ils ont perduré après chaque train de mesures de diversion, mais elle trouvera un aliment nouveau dans la contemplation des déclarations.
Les commentaires qui ont suivi la publication du patrimoine des membres du Gouvernement, encombrée de vélos, de voitures revenant du contrôle technique, d'estimations immobilières, sont édifiants. « *Quant au patrimoine de Pierre Moscovici* », commente le journal de référence du 17 avril 2013, « *à seulement 270 000 euros, il est presque aussi maigre que la croissance du PIB français.* ». Rien n'est dit, tout est dit !
La recherche de la transparence pourrait bien être le meilleur moyen de perpétuer l'obscurité sur les processus de décisions qui importent vraiment, selon le principe pascalien : qui veut faire l'ange fait la bête !
Mes chers collègues, cette proposition de retour en commission vise simplement, en nous invitant à ne point trop faire l'ange, à nous permettre de moins faire la bête !

Renvoi en commission adopté par 188 voix contre 158

Discussion et votes

Amendement : définition du conflit d'intérêts pour un parlementaire

« *Un conflit d'intérêts naît d'une situation dans laquelle un parlementaire détient des intérêts privés qui peuvent indûment influer sur la façon dont il s'acquitte des missions liées à son mandat, et le conduire ainsi à privilégier son intérêt particulier face à l'intérêt général. Ne peuvent être regardés comme de nature à susciter des conflits d'intérêts, les intérêts en cause dans les décisions de portée générale ainsi que les intérêts qui se rattachent à une vaste catégorie de personnes*. »

Cet amendement tend à préciser la notion de conflit d'intérêts, à la limiter à l'essentiel : un conflit potentiel entre l'intérêt général et l'intérêt particulier.
Cet amendement vise donc à évacuer tout autre problème, notamment le conflit entre différents intérêts généraux, qui pourrait conduire, par exemple, à ce qu'un parlementaire issu d'un département rural ne puisse pas parler de questions relatives à la ruralité, ou à ce qu'un parlementaire issu d'un département urbain ne puisse évoquer celles ayant trait à l'urbanité.
Le problème, loin de naître des éventuels conflits entre intérêts généraux – notre rôle est au contraire de défendre ces derniers –, émerge bien plutôt du conflit entre les intérêts particuliers et l'intérêt général.

Je l'avais dit en défendant la motion tendant au renvoi à la commission, le débat démocratique réglé fait apparaître l'intérêt général. C'est du choc des intérêts particuliers que naît l'intérêt général, et non pas du lessivage des atomes civiques que nous serions.

Mais, si les intérêts doivent être défendus, il ne faut surtout pas que le débat soit biaisé : il ne faut pas, par exemple, que le rapporteur ou le président d'un groupe de travail biaise respectivement la discussion d'un texte ou un débat du fait d'un intérêt particulier. Voilà le fond de l'affaire, voilà ce qui importe vraiment !...

(L'amendement sera adopté)

Amendement proposant de publier seulement les éléments relatifs aux cas de variations inexpliquées de patrimoine et non la totalité de ceux-ci

Je vous rappelle que, lorsque nous avons interrogé le président de la Commission pour la transparence de la vie politique, celui-ci nous a dit qu'en vingt-cinq ans d'exercice et après l'examen de quelque 25 000 dossiers, il en avait transmis quatorze au parquet, dont six concernant des parlementaires. Cela donne tout de même la mesure de la situation…

Autrement dit, pour écraser six mouches, on met en branle un dispositif compliqué et dont je peux vous assurer qu'il va faire des dégâts ! Vous refusez de le voir, mais vous allez bientôt le constater !
La logique voudrait que l'on renforce les dispositifs permettant de sanctionner ceux qui doivent être sanctionnés, c'est-à-dire ceux qui font de fausses déclarations pour masquer des comportements délictueux.

Voilà pourquoi nous proposons que la Haute Autorité puisse publier au Journal officiel les observations qu'elle a adressées au déclarant et que soit au moins supprimée la publication de toutes les déclarations de situation patrimoniale, d'autant qu'il y en aura 7 500 et même un peu plus !

Notre groupe est opposé à une publication systématique des déclarations. Pour nous, la publication doit être réservée aux seuls cas dans lesquels il y a manifestement une évolution non expliquée du patrimoine…

Il n'y a pas, d'un côté, ceux qui sont pour une publication et, de l'autre, ceux qui sont contre : il y a aussi ceux, dont je fais partie ainsi que les autres membres de mon groupe, qui souhaitent une publication des situations anormales ou des variations inhabituelles du patrimoine que la Haute Autorité aurait mis en évidence.

Cela nous semble beaucoup plus efficace et conforme à ce que doit être notre dispositif que cette publication tous azimuts, pour certains dans le Journal officiel, ou sur la blogosphère…

Explication de vote sur l'article premier, lequel ne sera pas adopté.

Certains ont peut-être peur de la transparence, mais c'est surtout la peur des médias qui s'exprime chez d'autres, car ce que l'on appelle l'opinion, c'est en fait l'opinion médiatique.

Pour notre part, nous n'avons pas peur d'affirmer nos choix : les votes émis dans cet hémicycle sont publics, et cela ne nous pose aucun problème !

En effet, c'est une occasion manquée : le sous-amendement que j'avais déposé aurait pu nous permettre de trouver un accord sur la publication des seuls éléments qui importent, à savoir ceux concernant les parlementaires qui ont manqué à leur devoir de probité et profité de leur mandat pour s'enrichir. Malheureusement, il a été jeté à la corbeille au moyen d'un artifice de procédure… Vous avez reçu commande de l'Élysée, et vous avez obéi en bons soldats ; très bien !

Cependant, quelle est l'origine du problème ? Les scandales proviennent du seul pouvoir véritable qui existe, le pouvoir exécutif. En entrant dans le détail, on observe que ce sont d'ailleurs les mêmes personnages que l'on retrouve impliqués dans à peu près toutes les affaires. Ils sont là où est le pouvoir, donc pas au Parlement !

Si j'osais une image triviale, je dirais que, parce qu'il y a une fuite d'eau à l'Élysée, on envoie les plombiers au Sénat… Mais, encore une fois, les problèmes viennent non pas du Parlement, qui n'a aucun pouvoir, mais de la concentration des pouvoirs entre les mains de l'exécutif et de l'absence de contre-pouvoirs. Voilà le sujet qu'il faut traiter si l'on veut vraiment apporter une réponse à la défiance manifestée par nos concitoyens ! La question n'est pas de savoir si les malheureux parlementaires doivent étaler leur patrimoine sur la place publique…

Respecter les votes de son assemblée vaut mieux que se livrer à des envolées lyriques sur la moralité des uns et l'immoralité des autres !

Interventions sur l'article 2 traitant des incompatibilités professionnelles avec le mandat de parlementaire.

Mon sentiment est que, pour être efficace, un dispositif doit faire système.

Dans le cas présent, l'objectif est de prévenir et de sanctionner les manquements à la probité de responsables politiques. En matière de prévention de ces manquements à la probité, le système des incompatibilités est bien connu et très utilisé. Les dispositions du présent projet de loi sont tout à fait compatibles avec notre façon d'envisager ce problème.

En revanche, les incompatibilités n'ont strictement rien à voir avec la question de la transparence ou celle du conflit d'intérêts, notion d'importation anglo-saxonne et difficilement compatible avec le système français des incompatibilités, qui est fondé non pas sur les apparences, mais sur la situation professionnelle constatée.

Par ailleurs, notre code pénal réprime les délits de manquement à la probité, notamment la prise illégale d'intérêt, qui ne coïncide pas avec le conflit d'intérêts. Notre système n'est nullement moins répressif ou avancé que d'autres que l'on nous donne en exemple, notamment le système américain. Ce dernier, s'il prévoit certes des restrictions majeures en matière d'exercice d'une profession par un parlementaire, laisse à celui-ci la possibilité d'être entretenu par les lobbies. La Cour suprême a d'ailleurs estimé que l'on ne pouvait mettre un terme à ces pratiques, qu'il s'agisse du financement des campagnes électorales ou même de celui du train de vie du parlementaire. Notre système est donc, à cette aune, tout à fait performant.

Les propositions qui nous sont faites me semblent aller dans le bon sens. Autant nous sommes critiques devant le délire sur la transparence auquel nous avons assisté, autant nous n'avons aucune difficulté à les suivre ici.

Amendement demandant la publication de l'activité des parlementaires

Alors que l'on parle volontiers d'éventuels manquements à la probité, la question du contrôle de l'activité des parlementaires est trop souvent oubliée.
Cet amendement vise à ce que chaque assemblée parlementaire mette en place un dispositif offrant au public une information accessible et agrégée sur l'activité des parlementaires. Il ne s'agit pas de se borner à recenser les amendements et les propositions de loi déposés : il n'est pas sûr que le signataire d'un texte sache toujours exactement ce qu'il a signé…
On m'objectera qu'une association s'en charge déjà. Certes, mais c'est l'institution elle-même qui doit rendre compte au public de l'activité effective de ses membres. Comme j'ai eu l'occasion de le dire précédemment, la qualité du travail parlementaire dépend pour une part de la multiplicité des points de vue exprimés.

Explication de vote, après avis négatif du rapporteur et de sagesse du gouvernement

Monsieur Sueur, je suis vraiment ébloui par votre capacité à adopter successivement des points de vue différents… On me renvoie tantôt à la loi organique, tantôt à la loi ordinaire, tantôt à l'organisation interne des assemblées : chacun l'aura compris, c'est une façon de botter en touche sans répondre sur le fond.
Pour qu'une assemblée parlementaire remplisse son rôle, il faut que ses membres soient présents. C'est d'ailleurs cette présence qui justifie leurs indemnités.
On met en place un dispositif extrêmement large et contraignant en matière d'obligations de déclaration, mais quand il s'agit d'informer le public, les électeurs sur ce que font réellement les parlementaires, ce n'est pas le lieu ni le moment !
Je note que, encore une fois, on botte en touche sur une question essentielle. Il est vrai que l'absentéisme n'est pas dénué d'intérêt pour les groupes politiques, car il leur permet de faire voter plus facilement leurs membres comme ils le souhaitent…

Amendement pour rendre public l'affectation de la dotation parlementaire ou beaucoup de bruit pour rien

Je ne peux m'empêcher de m'étonner qu'une loi soit nécessaire pour régler un problème de cette nature. Je croyais en effet que, depuis septembre 2011, la majorité sénatoriale ayant changé, la question était réglée et qu'il n'y avait plus aucune bizarrerie…
Par ailleurs, il est nécessaire de savoir de quoi l'on parle. La réserve parlementaire, pour le Sénat, c'est une cinquantaine de millions d'euros, ce qui correspond à peu près aux subventions du conseil général du Var aux communes du département. Cette comparaison permet d'avoir une idée des montants en jeu. Certes, au vu des subventions attribuées par les départements, les présidents de conseil général estiment cette somme quelque peu futile. Toutefois, pour un certain nombre de petites communes, 10 000 euros ou 15 000 euros, c'est encore quelque chose !
Au demeurant, ayant toujours été un smicard de la réserve parlementaire, je voterai sans problème ces amendements.

Sur la définition de la prise illégale d'intérêt

Cet amendement, même s'il porte sur un sujet un peu différent, nous donne l'occasion de revenir à un débat récurrent au Sénat.
Nous avons adopté par deux fois au moins, à l'unanimité, une définition de la prise illégale d'intérêts de nature à protéger les élus locaux dans certaines situations.
Par exemple, un élu qui aurait par malheur participé au vote d'une subvention à l'association au sein de laquelle il représente sa collectivité ès-qualités se verrait accusé de prise illégale d'intérêts. Il y a des exemples. La Cour de cassation ne fait pas de distinction entre les intérêts moraux et les intérêts particuliers.
Toutefois, si le Sénat a bien adopté à l'unanimité à deux reprises la nouvelle définition, qui tend à remplacer « un intérêt quelconque » par « un intérêt personnel distinct de l'intérêt général », le texte n'a malheureusement jamais été inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.
Vu la méfiance envers les élus locaux dont témoignent toutes ces dispositions, la moindre des

choses serait, me semble-t-il, d'améliorer le dispositif en matière de répression de la prise illégale d'intérêts. (Amendement adopté)

Explication de vote sur la loi organique

Le projet de loi organique initial, chacun l'a bien compris, était une sorte de contre-feu, une opération de diversion dont l'objet était de détourner les regards du cercle de l'exécutif où se trouve concentré l'essentiel du pouvoir politique, sur le Parlement, qui ne détient plus qu'un pouvoir résiduel, au stade où en est parvenue l'évolution de nos institutions. Puisque là est le pouvoir réel, là aussi résident les risques réels de dérapages, quelle que soit la vertu de ses titulaires. En effet, seul le pouvoir arrête le pouvoir, affirme la maxime, aussi souvent répétée que méconnue.

Pour faire simple, je dirai, un peu brutalement, qu'ayant constaté une fuite d'eau à l'Élysée, on envoie les plombiers réparer les canalisations du Sénat !

Nous voterons cependant ce texte dans la forme que lui ont donnée nos débats, parce que les dispositions retenues s'inscrivent dans la logique des mesures existantes de lutte contre les risques de dévoiement du pouvoir législatif et du dispositif qui les sanctionne, ce qui n'était pas le cas du projet de loi organique initial. Contrairement à ce qui se colporte, ces mesures existent bel et bien dans notre droit et ne sont ni anodines ni en retard par rapport à celles de nos voisins.

Nous voterons également ce texte, parce que les débats nous auront permis d'améliorer le projet initial. Je retiendrai deux exemples : la définition du conflit d'intérêts s'agissant des parlementaires, avec l'accent mis sur le conflit entre intérêt public et intérêt privé plutôt que la généralisation à toute sorte de conflits d'intérêts, publics ou privés, ainsi que l'introduction de l'intentionnalité pour caractériser ce qui ressemble à un délit de fausse déclaration.

Cela prouve que, malgré le surcroît de fatigue que cela nous a imposé, nous avons eu raison de renvoyer ce texte en commission. Que n'aurions-nous pas fait si nous avions eu le temps de travailler autrement que sur commande et dans la hâte ?

Pour le Gouvernement, comme pour une partie de cet hémicycle, je le sais, il manque l'essentiel à ce texte : la publicité tous azimuts des déclarations, censée garantir la transparence de la vie publique et, ainsi, la vertu.

Selon les défenseurs de ces dispositions, il y aurait, d'un côté, ceux qui sont pour la transparence et, de l'autre, ceux qui sont pour l'obscurité parce qu'ils ont quelque chose à cacher.

À cet égard, je rappelle que le RDSE a proposé une solution dans un amendement : la publication des seules évolutions inexpliquées de patrimoine, ce qui aurait permis de mettre l'accent et de jeter un coup de projecteur sur ce qui est véritablement important.

Plus généralement, je crains que les défenseurs de la transparence n'aient mal mesuré les effets réels et véritablement calamiteux à terme de leur remède.

À la suite des réformateurs du XVIIIe siècle – ce n'est pas un hasard si le ministre chargé des relations avec le Parlement a commencé mardi dernier son intervention liminaire en citant Le Contrat social –, ils comptent sur la transparence et l'opinion pour réguler le corps social et le corps politique, en oubliant que l'opinion, cela se fabrique.

Je pourrais me référer à Chomsky, mais je me contenterai de citer l'analyse du panoptique de Bentham établie par Michel Foucault, dont chacun ici connaît la lucidité des analyses sur les effets de pouvoir et les formes multiples qu'il sait prendre – : « *C'est l'illusion de presque tous les réformateurs du XVIIIe siècle qui ont prêté à l'opinion une puissance considérable. L'opinion ne pouvant être que bonne puisqu'elle était la conscience immédiate du corps social tout entier, ils ont cru que les gens allaient devenir vertueux du fait qu'ils seraient regardés. L'opinion était pour eux comme la réactualisation spontanée du contrat. Ils méconnaissaient les conditions réelles de l'opinion, les médias, une matérialité qui est prise dans les mécanismes de l'économie et du pouvoir sous les formes de la presse, de l'édition, puis du cinéma et de la télévision.*

« [Ils ont méconnu] que ces médias seraient nécessairement commandés par des intérêts économico-politiques. Ils n'ont pas perçu les composantes matérielles et économiques de l'opinion. Ils ont cru que l'opinion serait juste par nature, qu'elle allait se répandre de soi et qu'elle serait une sorte de surveillance démocratique. Au fond, c'est le journalisme – innovation capitale du XIXe siècle – qui a manifesté le caractère utopique de toute politique du regard. »

Pour conclure, je vous livre cette formule de Michel Foucault : « *La perfection de la surveillance, c'est une somme de malveillance*. »

Le repas des Maires du Var au Sénat

20 novembre 2013











